



Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Colombia (CC BY-NC-ND 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Colombia (CC BY-NC-ND 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.



Sin Obras Derivadas — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

LOS ACUERDOS DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO COLOMBIANO Y LA GUERRILLA DE LAS FARC: REPERCUSIONES EN EL DERECHO ELECTORAL.

JENNY ISABEL GARAVITO BURGOS¹

Resumen:

Los diferentes procesos de paz en Colombia han abierto nuevos escenarios políticos a la diversidad y la pluralidad del pensamiento político. El último, realizado con la guerrilla de las FARC, crea dos nuevas situaciones en el ámbito del derecho electoral como lo son el estatuto de la oposición y las curules de paz otorgadas a los desmovilizados.

En la presente investigación, se analizarán las bases constitucionales sobre las cuales se elaboró el proceso de paz entre Colombia y las FARC-EP, y las consecuentes reformas al derecho electoral colombiano. Así, para el presente artículo se partirá de los derechos humanos que se han consolidado en la Constitución Política colombiana, junto con su relación con el Código Electoral vigente, con el fin de dilucidar el papel que cumplen estas figuras políticas desde el ámbito legal.

Palabras claves: Oposición, Curules especiales, ley electoral, Acto legislativo, Proceso de paz, Constitución

¹ Estudiante de la Universidad Católica de Colombia con 10 semestres aprobados 2020. Artículo investigativo realizado como Trabajo de Grado para optar al título de Abogada, bajo la Dirección del Dr. José Fernando Flórez, profesor de la Facultad de Derecho Universidad Católica de Colombia Sede Bogotá 2019.

THE PEACE AGREEMENTS BETWEEN THE COLOMBIAN GOVERNMENT AND THE FARC GUERRILLA: REPERCUSSIONS ON ELECTORAL LAW

Abstract:

The various peace processes in Colombia have opened new political scenarios to the diversity and plurality of political thinking, the last one carried out with the FARC guerrillas, creates two new situations in the field of electoral law as the son of the opposition statute and the peace seats granted to the demobilized.

But on what constitutional basis this peace process and its consequent reforms to electoral law were elaborated, it is in this way that for the present article it will be based on the human rights that have been consolidated in the Colombian Political Constitution, along with its relationship to the current Electoral Code, it is intended to elucidate the role that these political figures follow from the legal field.

Keywords: Opposition, Special seats, electoral law, Legislative act, Peace process, Constitution

SUMARIO: Introducción. I. Procesos de paz. II. Reformas políticas en Colombia. III. Participación política en el marco de los acuerdos de paz. IV Representación y gobernabilidad. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende dilucidar cómo el acuerdo de paz desarrollado durante el gobierno Santos, modificó el régimen electoral colombiano y la participación política, partiendo de una mirada al funcionamiento jurídico del sistema electoral, junto a las reformas que se produjeron con el acuerdo firmado entre gobierno y la guerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). Es precisamente frente a lo anterior, que se generó un análisis bibliográfico que permitió realizar un estudio cualitativo hermenéutico, que interprete la realidad desde los aportes de la doctrina y las normas nacionales.

Por otra parte, se pretende separar el estudio del sesgo ideológico que ha generado el tema de las reformas normativas producto del acuerdo, por las discrepancias que se han producido como consecuencia de la polarización política del país, desde una teoría que se enfoque en el reconocimiento del aporte democrático de los diferentes aspectos constitucionales que influyeron en las reformas al sistema electoral.

De esta forma, se pretende dar respuesta a la pregunta ¿Cómo han repercutido los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC en el derecho electoral?

Reconociendo el proceso de paz y el acuerdo final como un hito en la historia del país, en donde se desarrollaron alternativas al conflicto armado interno, consolidando la participación política de los actores en conflicto, incluida la oposición, podemos entender cómo resulta

“fundamental [que] las discusiones en cualquier contexto sean necesarias para garantizar que la democracia se consolide como forma de gobierno” (De La Cruz Martínez y Ariza G, 2017, p. 32).

Situación que propicia un estudio histórico, politológico, pero a la vez jurídico al poner sobre el escenario académico las apuestas constitucionales que conllevó a la consolidación del acuerdo con la ex guerrilla de las FARC. De este modo el proceso de paz se erige como un reivindicador de “los derechos legales, [permitiendo que] los procesos de actualización, planteamiento normativo y la explicación de algunos casos concretos sobre la aplicación de leyes que son ejemplarizantes para el resto de la población” (Enciso, 2004, p. 17).

Es de este modo que se desarrolla el estatuto de la oposición como una alternativa que abre el escenario político a la pluralidad de pensamiento como lo expresa la ley 1909 de 2018, la cual nace en el marco del proceso legislativo especial para la paz.

Aunado a lo anterior se introduce una reforma de carácter electoral que permite el ingreso de las minorías al debate político:

Para garantizar la ejecución efectiva [del] acuerdo de paz, es necesario abrir los espacios democráticos a la pluralidad de pensamiento, permitiendo el ingreso de nuevos grupos políticos como minorías, generando garantías para el libre desarrollo del ejercicio democrático (Sanchez, 2017, p. 26),

Esa situación fue negociada en el segundo punto del acuerdo final para la paz, en el acápite relacionado con la participación política la apertura democrática para construir la paz.

Así, podemos ver que, como el desarrollo del conflicto es de carácter político, se otorga la posibilidad a integrantes de la ex guerrilla de las FARC para que ingresen a la vida política por medio de curules especiales de paz, situación sin precedentes en la política colombiana. Diez puestos en el Congreso de la República fueron otorgados, repartidos cinco en Cámara de Representantes y cinco en Senado, para que estos ingresen a la participación política desde una mirada pluralista de la realidad social de Colombia.

Es importante recalcar que el estudio jurídico constitucional de los alcances de esta reforma electoral tiene como eje central el derecho a la paz, expresamente consagrado en la Constitución Política de Colombia.

I. PROCESO DE PAZ

El presente estudio gira alrededor al Acuerdo de Paz logrado por el Estado colombiano con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), “con el fin de alcanzar [una solución que] termine el conflicto contribuyendo a la construcción de la paz estable y duradera, en términos de un sistema democrático representativo” (Palou, 2018, p118), junto a las implicaciones que este ha traído en el régimen electoral desde la creación del estatuto de la oposición, las curules de paz, entre otras.

Para iniciar, es necesario precisar qué es un proceso de paz, en el marco político constitucional de Colombia, para pasar a explicar los diferentes procesos que han quedado en la historia colombiana.

El acuerdo de paz se entenderá como un “esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia, así como para implementarlo, mediante negociaciones que pueden requerir la

mediación de terceros” (Fisas, 2010, p. 4), en donde se permite llegar a pactos sobre el futuro económico, político y social del país, donde los actores del conflicto sean los encargados de lograr la paz y la reconciliación.

El proceso de paz de 2016 no es el primero en Colombia. Después de un conflicto interno de más de medio siglo, en diversos gobiernos se han realizado intentos por lograr procesos de paz estables y duraderos, como los que se llevaron a cabo durante los gobiernos Barco y Gaviria, en donde se logró un acuerdo con las guerrillas del M-19, Quintín Lame, entre otras, y en el de Uribe, con las Autodefensas Unidas de Colombia.

Dentro de la consolidación de un acuerdo político que busca el desarrollo de un proceso de paz, es necesario surtir una serie de etapas encaminadas a lograr acuerdos entre las partes en disputa, generando en un primer momento acuerdos de negociación, para posteriormente abrir una mesa de negociación donde se aborden los puntos del acuerdo, pretendiendo el cese de hostilidades por las partes en conflicto. Después de lograr la negociación integral de los acuerdos, estos son ratificados, ya sea por la vía legislativa o un medio de participación ciudadana, generando su implementación en terreno.

Es importante comprender que un conflicto armado como el colombiano depende de las características históricas que lo han rodeado. Comprender lo anterior, permitirá dar respuesta a los fenómenos sociales emergentes de la realidad que produjo la confrontación.

Es así como estudiar las modificaciones al régimen electoral colombiano que produjo el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC, supone una comprensión al conflicto armado que ha vivido Colombia durante más de 50 años, para desarrollar alternativas de negociación entre la guerrilla y el gobierno, teniendo como eje central

la responsabilidad del Estado de propiciar y mantener la paz como bien público, aunque cada gobierno a su interior tenga una visión particular sobre el conflicto y motivaciones singulares para tomar sus propias decisiones al respecto (Herrera. 2016. p.88).

De esta forma se desarrolla un proceso de paz encaminado a buscar una política pública que cohesione los intentos por mejorar la realidad social de los diferentes actores en conflicto.

1.1.La paz como política pública

Para comprender la política pública entorno a la paz es necesario conceptualizar esta categoría. En palabras de Muller Sara, esta es considerada “como las acciones que emprende o que deja de hacer un gobierno o Estado frente a una situación problemática (2010. p. 29)”. Así, bajo un plan de gobierno, se muestra la intención de realizar y aplicar el proceso de paz, puesto que la firma de este acuerdo implica el cese de hostilidades y una política por el desarrollo integral de los desmovilizados y de las víctimas.

En Colombia, se han desarrollado diversas políticas estructurales para solucionar el conflicto, como por ejemplo la restitución de tierras, familias en acción, programas de justicia, paz y reconciliación. Las anteriores, tendientes a modificar la brecha social que durante años ha sido la base del conflicto armado. La política pública de paz se convierte, entonces, en la materialización de los acuerdos, toda vez que se pretende desarrollar una agenda política de Estado entorno a la paz, como fue la intención del acuerdo firmado entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC.

1.2. Acuerdos de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC.

El Estado colombiano lleva años intentando realizar procesos de paz con los grupos al margen de la ley. En 1989 el gobierno de Virgilio Barco con el M-19, en el 1998 el gobierno de Andrés Pastrana con las FARC, en el 2004 el gobierno de Álvaro Uribe con las AUC, y el que fundamenta este artículo, el de Juan Manuel Santos con las FARC, en el año 2010, son algunos ejemplos. En estos diálogos se pretendió generar una alternativa al conflicto que no implicara el uso de la fuerza, la cual históricamente ha demostrado no ser la solución, a pesar de ser una vía rápida para dar por concluida este conflicto armado.

Precisamente, el proceso de paz fue modificando los imaginarios colectivos de la sociedad, consolidándose como una forma de lograr el fin de un conflicto que ha dejado gran cantidad de víctimas, produciendo un escenario donde

“ganó fuerza, hasta imponerse, una noción que identifica la Paz como la solución de problemas estructurales del país y no como la solución del conflicto armado. Empresarios y políticos, líderes de la iglesia y columnistas de prensa, Gobierno y guerrilla (Posada, Deas, y Powell, 2002, p. 14)”

Es de esta forma que la paz adquiere un nuevo significado. Es una alternativa de los pueblos para acabar con el flagelo del conflicto, pretendiendo aminorar la brecha social que han generado las políticas descontextualizadas con la realidad social.

En el marco de los acuerdos se lograron los siguientes puntos:

Hacia Un Nuevo Campo Colombiano (Reforma Rural Integral): La Reforma Rural Integral (RRI) Es la búsqueda del acceso a la tierra, desde una economía rural sostenible sin la visión de la ultra concentración de tierras, hecho que históricamente ha sido la problemática del campo.

Participación Política (Apertura Democrática Para Construir La Paz): Se consolida como la apertura a las minorías en el escenario político, desde el reconocimiento de las víctimas como agentes políticos que pueden modificar la realidad, a pesar de la negativa parlamentaria de otorgar las curules de víctimas, el otorgarles voz en el escenario político actual ha generado procesos de reconciliación social, por otro lado se encuentran las curules a desmovilizados lo que convierte en eje que “permite el cese de la utilización de las armas, el reconocimiento de las víctimas, la verdad acerca de lo sucedido, la justicia y el perdón, la certeza de la no repetición y la reconciliación de la sociedad colombiana (Vargas Velásquez, 2013)”.

Junto a lo anterior, la apertura a un estatuto de la posición que permite dar voz a las minorías, que históricamente se han visto invisibilizadas por la clase dominante².

Solución Al Problema De Las Drogas Ilícitas: Se reconocen los cultivos ilícitos como un problema socio económico, causado por la desigualdad social que viven los colombianos, estableciendo que la lucha contra los cultivos ilícitos se debe centrar en el mejoramiento de las condiciones de vida, partiendo de la erradicación de la pobreza extrema en todo el territorio nacional. Por otra parte, se requiere la lucha contra las organizaciones criminales encargadas del narcotráfico y el lavado de activos.

Jurisdicción Especial Para La Paz La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP): es una jurisdicción especial que ejerce funciones judiciales de manera autónoma y preferente sobre los asuntos de su competencia, en especial respecto a conductas consideradas graves

² Resumen con reorganización propia, tomado del acuerdo de paz firmado por el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC, <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>.

infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos. Entrará en vigor en los términos establecidos en el Acuerdo Final. Se aplicará únicamente a conductas cometidas con anterioridad a su entrada en vigor. En el marco del fin del conflicto, el Gobierno Nacional y las FARC-EP han acordado que el Gobierno Nacional promoverá y pondrá en marcha las medidas necesarias para facilitar que quienes cometieron daños con ocasión del conflicto y manifiesten su voluntad y compromiso de contribuir de manera directa a la satisfacción de las víctimas y de las comunidades, lo puedan hacer mediante su participación en acciones concretas de reparación. Esto como resultado de los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad, donde haya lugar y de manera coordinada con los programas de reparación colectiva territorial cuando sea necesario.

Implementación, verificación y refrendación: Al día siguiente de la firma del Acuerdo Final se creará la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)", integrada por tres representantes del Gobierno Nacional y tres representantes de las FARC-EP o del partido político que surja de su tránsito a la vida legal. La duración de la Comisión podrá ser hasta de 10 años, acordándose un primer periodo de funcionamiento hasta enero de 2019. "La implementación contemplará medidas y mecanismos que permitan que la participación ciudadana incida efectivamente en las decisiones de las autoridades correspondientes y promuevan el diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad" (Abitbol y Botero, 2005, p32), la construcción de confianza y la inclusión social. Contará con acompañamiento técnico, información y metodologías para asegurar la eficacia de la participación en la definición de prioridades y en la formulación de proyectos. Será el resultado de una labor que implica el concurso y compromiso de todos y todas: las distintas instituciones del Estado, las autoridades territoriales, los agentes,

organizaciones y movimientos sociales, las comunidades, los partidos políticos incluyendo el movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, los excombatientes de las FARC-EP y los ciudadanos/as en general.

2. REFORMAS POLÍTICAS EN COLOMBIA

la mayor participación electoral no es
necesariamente un signo de robustez
democrática (Flórez, 2018, p. 203)

El sistema electoral colombiano es uno de los más estables de América Latina según lo expuesto por la OEA (2012). Su estructura política partidista se ha mantenido desde mediados del siglo XIX, con la constitución de 1991. Este sistema ha tenido modificaciones significativas en cuanto a su estructura política y electoral, basado en un sistema de partidos que posee una apertura al pluralismo ideológico donde cohabitan las organizaciones tradicionales con las nuevas.

Las modificaciones históricas que ha tenido este sistema se fundamentan en el cambio del sistema bipartidista, aunque en la actualidad se conciba simplemente en la fragmentación de este legado histórico, en diferentes banderas de partido como una transformación del frente

nacional³, la intención de modificar el sistema bipartidista se concibe en la apertura a nuevos actores en la política, para hacerla más inclusiva frente las minorías.

Tendencia que se mantuvo hasta la presidencia de Juan Manuel Santos, quien, por medio del proceso de paz con la guerrilla de las FARC, vuelve a traer a la mesa la necesidad de una reforma estructural basada en una mayor apertura del sistema electoral colombiano, dando cabida a las minorías y a la disidencia.

Es así como en el escenario de post conflicto el Estado colombiano ha tenido una discusión sobre el cambio temporal de las normas específicas del sistema electoral, que se aplicarán durante las siguientes legislaturas con el fin de dar garantías políticas a la guerrilla desmovilizada, como lo son:

- Personería jurídica al partido político sin cumplir el presupuesto del umbral⁴.
- Escaneos específicos durante dos periodos electorales.

Para lograr estas adaptaciones del régimen electoral se ha tenido que aplicar dos principios esenciales del derecho electoral: el de igualdad y el de neutralidad. Entre las fuentes del derecho electoral ha de mencionarse la Constitución como marco y norma fundamental (De Santiago, 2018, p. 68). Estos principios permiten la apertura del sistema como eje central de los acuerdos logrados con los excombatientes, toda vez que generan espacios de pluralidad política.

2.1. Reformas políticas desde la constitución política de 1991

³ Proceso histórico colombiano, donde los partidos políticos tradicionales se repartieron el poder de forma equitativo.

⁴ El umbral es un elemento del sistema electoral el cual permite identificar los partidos políticos que adquieren representación jurídica, al obtener el 3% de la votación en las elecciones al congreso de la república. (Batlle y Puyana, 2013. P.32)

La base de las reformas al régimen electoral parte de la Constitución Política de 1991, la cual partía de abrir el escenario político a nuevos actores, después de la crisis institucional causada por el bipartidismo y el frente nacional. Para esto se permitió que ciudadanos pudieran formar movimientos políticos para acceder al poder, abriendo espacio a la independencia política de los candidatos quienes lograrían contender en unas elecciones para cargos populares, gracias a las firmas de un grupo significativo de ciudadanos, que avalaran estas candidaturas

En ese sentido, la constitución flexibilizó los requisitos para fundar partidos políticos y estableció muy pocos controles respecto de su funcionamiento interno y externo en elecciones, contando éstos con libertad a la hora de prestar su etiqueta para apoyar candidatos y presentar listas a las diferentes corporaciones de elección popular (Pérez Guevara, 2011, p. 9).

La apertura política que tuvo Colombia después de la Constitución de 1991 propició el nacimiento de nuevos partidos políticos, pasando así de la época del bipartidismo a la del multipartidismo, aunque al mismo tiempo se generó una nueva problemática causada por la velocidad con que se creaban y desaparecían partidos políticos. Históricamente se llegaron a tener 70 partidos con personería jurídica.

Pero [de la década de los 90 del siglo XX], era claro que los sistemas de partidos presentaban niveles más altos de fragmentación y los tradicionales no monopolizaban la competencia ni eran los más exitosos electoralmente (Batlle, 2012, p.56).

En 2002 se vuelve a poner en la mesa el tema de la representación y los sistemas políticos, puesto que después de una década de funcionamiento de la constitución, se evidenciaban

falencias en este sentido, desencadenado una reforma del sistema en 2003, que pretendió limitar la proliferación de partidos y movimientos políticos, evitando su fragmentación, “esta reforma buscó promover incentivos para que partidos y movimientos políticos ya conformados se unieran y presentaran listas únicas (Botero, Rodríguez y Raga, 2009, p.56)”

2.1.Reformas del 2003 al 2010

Reforma del 2003: Adopta el sistema de lista cerrada y voto preferente, para las elecciones haciendo más fácil el derecho al voto y dar más relevancia a los partidos, condicionando la personería jurídica a un umbral del 2% en elecciones de senado y cámara, y modificó la forma de repartir los escaños a la cifra repartidora.

Junto a lo anterior, creó una nueva prohibición electoral como el trasfuguismo entre partidos, además de evitar la doble militancia bajo sanción de anulación de elecciones, creando el régimen de bancadas la Ley 974 de 2005.

Reforma 2009: Se incluye la silla vacía como una sanción a los partidos que otorguen su aval a personas que hayan cometido delitos señalados por la ley, en este caso después de la condena no podrán ser remplazados por otro militante del partido que se encuentre en lista,

Se limita el uso de las suplencias y establece que sólo podrán ocurrir en caso de muerte, incapacidad física absoluta, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, sanción disciplinaria consistente en destitución y pérdida de investidura (Batlle y Puyana. 2013 p79).

Por otra parte, se limita el cambio de partido político para los militantes electos en contiendas electorales, siendo un año antes de que se acabe su mandato, para poder aspirar por otro partido a un cargo de elección popular.

En cuanto a la financiación, se escoge el esquema mixto, tanto para partidos y movimientos políticos, como para campañas electorales. Se introducen los anticipos de dinero para todas las elecciones (esto ya estaba contemplado para las presidenciales).

Ley de partidos 1475 de 2011: Se crea la cuota de género del 30% de las listas de partidos y movimientos políticos, se amplían las causales de doble militancia, y se estipulan las consultas internas como un mecanismo democrático de los partidos para la elección de sus representantes, se le otorgan al consejo nacional electoral facultades sancionatorias para los partidos políticos, entregando responsabilidad a las directivas de los partidos por la entrega de avales.

2.2.El Acuerdo de paz y la reforma política.

Después de múltiples intentos por lograr la paz en el territorio nacional, se llegó a un acuerdo entre la guerrilla de las FARC y el gobierno de Juan Manuel Santos en el 2017, donde se pretendía disminuir la brecha social, provocada por décadas de gobiernos que se enfocaron en los intereses de la clase gobernante. Para esto en el segundo punto de la negociación, se propuso una reforma a la estructura electoral colombiana, el cual se explica en el siguiente capítulo.

3. PARTICIPACION POLITICA EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ

El proceso de paz en su segundo punto estableció una apertura democrática para lograr la paz, en el cual se proponía la creación de la Misión Electoral Espacial (MEE), como un mecanismo que propendería por una reforma política que actualizara el sistema electoral y otorgara mayores garantías representativas para participar en los certámenes electorales en igualdad de condiciones, lo cual concluiría con una propuesta a principios de 2017, mediante el proyecto de ley 012 del mismo año.

Esta misión concluyó que era necesario una reforma electoral orientada a modificar la manera de hacer campañas, reestructurando las formas de financiamiento de las mismas y sancionando la superación de topes. De igual manera, modificó, frente a las elecciones al Senado, el voto preferente, dejándolo de lado y entrando a la lista cerrada, junto al otorgamiento de autonomía a la Consejo Nacional Electoral, desde una reforma que no solo contemple el desligue de su funcionamiento del ejecutivo, sino una forma de elección de sus consejeros más plural y democrática.

Estas y otras observaciones emitidas por el MEE, fueron radicadas en abril de 2017, para ser aprobadas vía Fast-Track⁵ en un acto legislativo, basándose en 5 objetivos

- ✓ la constitución o el fortalecimiento de organismos electorales sólidos, lo que contemplaba la reforma del Consejo Nacional Electoral.

El Consejo Nacional Electoral mediante la ley 1475 de 2011 puede sancionar el incumplimiento de las normas electorales

⁵ Vía rápida, una alternativa que tomo el ejecutivo, para que el congreso aprobara las reformas necesarias para la implementación del acuerdo de paz, de forma ágil.

que incluyen la posibilidad de suspender el derecho a inscribir candidatos, disolver la respectiva organización política o quitarle la personería jurídica. Pese a esto, hay dos problemas que llevan a una baja probabilidad de sanción (Saavedra. 2017. p.2).

Sin embargo, este organismo posee una problemática en cuanto a su conformación, la cual es de carácter partidista limitando la objetividad y autonomía del órgano colegiado, gracias a una modificación normativa del acto legislativo 01 de 2003, que modificó el artículo 264 de la Constitución, el cual consagraba que su conformación era tarea del consejo de Estado.

Aunado a lo anterior, su sujeción financiera al ejecutivo y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, le resta autonomía para la ejecución de sus funciones, al depender de un organismo externo para poder ejecutar sus funciones misionales.

La propuesta de la MEE era otorgar autonomía administrativa y financiera de cualquier tipo de institución gubernamental al CNE, otorgándole funciones de control y vigilancia, pero suspendiendo las sancionatorias que debían ser asumidas por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Punto que no fue aprobado por el Congreso de la República, el cual mantiene las mismas estructuras tradicionales de sujeción económica y elecciones partidistas de los consejeros.

- ✓ el mejoramiento de la calidad de la representación política, con un énfasis en las oportunidades de grupos minoritarios.

Se propone un cambio en los umbrales políticos, reduciéndolos para generar el ingreso de nuevos movimientos políticos y el fortalecimiento de los actuales, otorgándole, también, personería jurídica y permitiéndole la transición a las FARC de guerrilla a partido político.

Junto a esto se otorgaría un Representante a la Cámara por cada Departamento, incluidos Caquetá y Chocó, y la curul se asignará al candidato inscrito en primer lugar en lista cerrada o mayor número de votos preferentes.

Se crea el estatuto unido de la oposición, en el cual se desarrolla una regulación en el ejercicio y protección de las organizaciones y partidos políticos independientes al Gobierno, con el propósito que la oposición política pueda proponer alternativas políticas, disentir, criticar, fiscalizar y ejercer libremente el control político a la gestión del Gobierno.

De estas propuestas elaboradas por el MEE, solo fueron puestas en ejecución la conformación del partido político FARC y la puesta en marcha del estatuto de la oposición.

- ✓ impulsar un sistema partidario fuerte, menos personalista y clientelista.

Se propone desarrollar las elecciones a la senada con lista cerrada y no realizar voto preferente, para que las elecciones no sean manejadas por personalismos sino por movimientos o partidos políticos. Junto a esto se propuso la limitación de periodos seguidos que una persona podía estar en el Congreso de la República, a máximo tres.

Estas propuestas no fueron aprobadas por el congreso y continuaron funcionando de la misma forma en que lo venían haciendo.

- ✓ promover un sistema de financiamiento de la política que aumente la proporción de la contribución del Estado, reduzca los costos de la actividad partidaria regular y de campañas, ofrezca mayor transparencia y sea sujeto a controles más efectivos.

En este tema, la MEE desarrolló sus postulados en el esquema de un sistema mixto, que reciba la financiación tanto del partido como del Estado, generando una nueva distribución

de los recursos basados en la equidad, diferente al actual que se distribuye de la siguiente manera: “en 80% de la votación, 10% son equitativos entre partidos, y 10% por participación de mujeres y jóvenes [la propuesta] 50% equitativamente entre las organizaciones, 30% por votación y 20% por inclusión de jóvenes y mujeres (Saavedra 2017. p. 5)”. Junto a esta redistribución de recursos, se hace necesario una propuesta de transparencia en las cuentas de campaña, donde los candidatos en tiempo real presenten los balances económicos de campaña para que no superen los topes electorales establecidos por la ley.

A pesar de que este procedimiento podría realizarse con reformas legales y no necesariamente constitucionales, estas propuestas no tuvieron gran eco en el Congreso y la forma de financiación en materia electoral no se modificó. Sin embargo, sí se obligó a los candidatos mediante sanciones a presentar los ingresos de campaña en modo real y continuo.

✓ Revertir los graves índices de abstención

En este punto el MEE no tuvo grandes avances puesto que la solución giraba en torno al voto obligatorio, o la reforma a la organización de la Registraduría y la verificación en tiempo real de los puestos de votación y el domicilio del votante, situación que implicaría una tecnificación de la Registraduría, la cual se supone ya se encuentra en proceso y no requería de reforma constitucional. En cuanto al voto obligatorio, se descartó desde un principio puesto que la abstención política se desarrolla como una muestra democrática.

4. REPRESENTATIVIDAD Y GOBERNABILIDAD

La historia colombiana de las últimas décadas ha dispuesto una serie de herramientas para la participación democrática, lo que ha desencadenado la necesidad de un debate entre gobernabilidad y representatividad ya clásico en las discusiones sobre sistemas electorales

(Payne 2006). Esto desde las discusiones concebidas por el sistema bipartidista y la necesidad de cambio promulgado por la Constitución de 1991.

Se acogieron a un convulsionado inicio de siglo que trajo consigo múltiples aperturas al escenario político y que también produjo el ingreso de una pluralidad de pensamientos al Congreso.

Pero en 2012 durante el primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos, como se dijo anteriormente, se inician los diálogos con la guerrilla de las FARC, la que pone en el escenario político nuevos paradigmas, entorno a la participación de las minorías y el papel de la oposición, lo que pone en tensión la representación y la gobernabilidad en la Nación.

Con la aprobación del Acuerdo de Paz, las FARC y el gobierno acordaron como medida transitoria, la aprobación de la personería jurídica del partido político de este grupo guerrillero, como muestra de confianza hacia el acuerdo logrado, y como acto de buena fe frente a la apertura democrática. Es así como por dos periodos de gobierno estos tendrán diez escaños en el legislativo. “Las implicaciones en cuanto representatividad de minorías son evidentes, puesto que se empieza a otorgar voz a quienes no lo tenían, como estrategia para la incorporación de los reinsertados no solo a la vida civil sino a la política” (Perea, 2002).

Lo anterior pone en tensión muchos imaginarios de la lucha armada en Colombia, donde la polarización política destaca las falencias y aciertos de tener “desmovilizados de esa guerrilla, incluso los de más alto rango, en algún momento participando en política desde la legalidad” (FIP 2013), hecho que no es nuevo en el escenario electoral pues tenemos ejemplos como la UP y el M-19, a pesar que estos no se desarrollaron con una oposición mediática tan amplia, ni con la polarización política que impera actualmente.

Sin embargo, el proceso de paz queda con una deuda histórica en cuanto a las víctimas, puesto que se logra hundir sus representaciones, como una medida para evitar una falta de gobernabilidad de los gobiernos entrantes, puesto que su aprobación daría voz a grupos minoritarios que históricamente no han sido tenidos en cuenta en estas corporaciones, pero el riesgo de que la balanza de gobernabilidad se inclinara a la oposición era un desafío político, que los partidos políticos tradicionales no quisieron correr.

CONCLUSIÓN

En el marco de los acuerdos de paz con la guerrilla de las FARC, se introdujo a la discusión nacional, la necesidad de una reforma política incluyente y pluralista que abriera espacios de participación a las minorías, además de generar autonomía institucional a organizaciones gubernamentales como el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

No obstante, esta discusión versa entorno a la polarización política que vive Colombia en las últimas décadas, la cual ha dificultado la aprobación de una reforma política estructural, que modifique la realidad social del país, disminuyendo la brecha económica, política y social. Como se mencionó anteriormente, se debe propender por abrir escenarios de participación política a las minorías, donde el sistema partidista no sea la fragmentación de la ideología de clase dominante, sino que sea la expresión de la representatividad de todas las facciones de los colombianos.

Desde los acuerdos alcanzados en el proceso de paz se pretendió abrir espacios de participación a las víctimas, a través de las curules de paz, hecho que, junto a las otorgadas a las FARC, podrían poner en riesgo la gobernabilidad al entregar gran representación a la

oposición, lo que dificultaría el margen de acción del gobierno entrante, generando, a la postre el hundimiento de esta propuesta en el Congreso de la República.

Aunado a lo anterior, es importante resaltar las propuestas de autonomía institucional de las organizaciones electorales, toda vez que estas permitirían sanciones reales a las infracciones electorales. La vinculación del ente de control con los partidos políticos dificulta su accionar al vincular su actividad a las necesidades de este. Esa es la razón por la cual no fue aprobada la autonomía del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría.

La modificación de la financiación de las campañas electorales se constituye como un elemento en virtud del pluralismo donde se le otorga igualdad de oportunidades a los diversos sectores de la sociedad. Sin embargo, esta medida va en contra de la forma de hacer campaña de los partidos tradicionales que basan su propuesta en el gasto de grandes recursos, así como en las campañas clientelistas. Por tal razón, la reforma política que se proponía desde los acuerdos de paz fue una oportunidad perdida que solo dejó un listado de aportes electorales básicos, para la participación de las FARC en la contienda electoral, demostrando que la solución a la problemática electoral no será posible en el desarrollo de un acto legislativo, por lo que se debe pensar en una alternativa en donde el pueblo intervenga de manera directa para alcanzar una verdadera reforma política.

REFERENCIAS

Abitbol, Pablo y Felipe Botero (2005), “Teoría de elección racional: estructura conceptual y evolución reciente”, Colombia Internacional, núm. 62, julio-diciembre, pp. 132- 145.

Agudelo-Giraldo, O.A. (Ed.). (2018). La pregunta por el método: derecho y metodología de la investigación. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.

Batlle, Margarita. (2012). Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011). Tesis doctoral, Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Salamanca, España

Batlle, Margarita; y Puyana, José Ricardo. (2013). «Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla». Polital: Revista de Ciencia Política, Año 4, segundo semestre, N°7: pp. 73-88.

Botero, Felipe y Juan Carlos Rodríguez Raga. (2009). «Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política». La nueva coyuntura crítica en los países andinos. Ed. Martín Tanaka Lima: IDEA Internacional, pp. 49-70

Carvajal Martínez, J. E. (2015). Derecho, seguridad y globalización. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, Colección JUS Penal.

Cruz Roja. (04 de 09 de 2017). Cruz Roja. Obtenido de ICRC: <https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/dih.es.pdf>

de Santiago M. (2018). Significado y función del derecho de sufragio en la actividad electoral de un estado democrático. *Novum Jus*, 12(1). Recuperado a partir de <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/1528>

De La Cruz Martínez y Ariza Goenaga, (2017), La estigmatización de la oposición política en el ejercicio democrático en la historia colombiana 1945 – 2016, ADVOCATUS U. Libre, Bogotá.

Fisas, V. (2010). Introducción a los Procesos de Paz. Barcelona: Agencia Catalana de Cooperación al Desanvolunpament.

Flórez J. F. (2018), Los factores determinantes del voto, porque el voto obligatorio no es la solución al abstencionismo, revista Republicana 27, 189-210, recuperada <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/583/463>

Herrera Camelo, W. J. (2016). Análisis comparativo de las políticas gubernamentales de paz en los diálogos con el M-19 (1988-1990) y FARC-EP (1998-2002). Tesis. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Maestría en Ciencia Política. Bogotá, Colombia

Muller Pierre, (2010), Las políticas públicas, Universidad Externado de Colombia, tercera edición.

Payne, Mark. (2006). «Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática» La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Mark Payne, et. al. Washington D.C.: BID, pp. 41-90.

Palou-Loverdos J. (2018). Memoria y justicia transicional en los acuerdos de paz de Colombia. *Novum Jus*, 12(2), 113-127.

<https://doi.org/10.14718/NovumJus.2018.12.2.6>

Pérez Guevara, Nadia. (2011). «El sistema de partidos colombiano hoy. Partidos y representación en el Congreso después de la reforma de 2003». *Anuario Opera*, 11, sin páginas.

Perea, Eva (2002), "Individual characteristics, institutional incentives and electoral abstention in Western Europe", *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 5, pp. 643-673.

Posada, E., Deas, M., y Powell, C. (2002). *La paz y sus principios*. Bogotá: Alfaomega.

Sánchez Guerrero, C. G. (2017). *Procesos de paz en Colombia y sus referentes normativos: aportes normativos de los procesos de paz con el M-19 y las FARC-EP*. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia

Saavedra Víctor (2017), *Reforma política de 2017, una oportunidad perdida*, Bogotá, FEDESARROLLO

Vargas Velásquez, A. (2013). *Miradas múltiples a los diálogos de la Habana*. Universidad Nacional de Colombia Unperiodico, 50-62.